

CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE

CONTRIBUTIONS SUR LE PROJET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS

Réactions sur le rapport relatif à l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de la Sécurité sociale

Jean-Paul Fitoussi

Professeur à l'IEP Paris, Président de l'Observatoire français des conjonctures économiques

Étienne Wasmer

Université de Metz, OFCE, CEPR

Introduction

Le rapport est généralement de très bonne qualité. Son principal point fort est de discuter des difficultés juridiques et techniques de la mise en place des nouveaux instruments fiscaux (CVA, modulation des cotisations en fonction de la valeur ajoutée ou TVA sociale). Les difficultés de mise en œuvre sont en effet nombreuses et ont un coût en termes de complexité qu'il convient d'évaluer à l'aune des effets positifs qu'on en espère.

En ce qui concerne les aspects économiques, les gains, supposés faibles dans le court terme, et négatifs dans le moyen/long terme, ne permettent guère de justifier en l'état une réforme d'une telle importance. Le rapport est d'ailleurs plus détaillé sur les coûts et obstacles liés à la mise en œuvre d'une nouvelle base fiscale, et en revanche moins à même de se prononcer sur les gains. Il ne peut, compte tenu du mandat initial, développer une expertise véritable et se limite à donner des ordres de grandeur des effets de court terme et long terme des différents scénarios, envisagés à partir d'outils de modélisation préexistants et donc pas forcément adaptés à l'analyse.

1. Des outils d'analyse insuffisants

Ainsi, le rapport mentionne que « le modèle MESANGE, utilisé pour simuler les effets macroéconomiques des différents scénarios, n'intègre pas la progressivité du barème des cotisations employeur. Les effets de l'altération de la progressivité des cotisations dans l'hypothèse d'une substitution d'ampleur supérieure à 2,1 points de cotisations employeurs ont donc dû faire l'objet d'une simulation distincte à l'aide d'une maquette ad hoc. » Pour une réforme de l'ampleur de celle qui est envisagée, au moins par le saut conceptuel consistant à introduire une nouvelle base fiscale, il est impératif de construire un outil d'analyse adapté en réunissant une équipe de chercheurs spécialistes de ce type de modélisation.

Plus précisément, l'évaluation ne doit surtout pas être basée sur des effets de court terme qui occupent pourtant une place importante dans le rapport, compte tenu du fait que l'horizon temporel des gouvernements est lui-même très court et peut favoriser des réformes opportunistes. Le rôle du CAE est précisément de raisonner au-delà de cet horizon temporel et donc l'analyse doit se concentrer sur le long terme. Or, pour ce qui est du long terme, il faut développer une expertise basée sur les meilleurs modèles existants dans la littérature de pointe sur le sujet, que sont les modèles d'équilibre général dynamiques éventuellement stochastiques, (*Dynamic Stochastic General Equilibrium Models, DSGE*) que ce soient les modèles compétitifs issus de la littérature RCB (*real business cycles*) ou les modèles néokeynésiens, basés sur la même architecture mais agrémentés de frictions, de persistance des préférences et de rigidités nominales et réelles. La mise au point de ces outils est une tâche difficile et de longue haleine, en particulier dès lors que l'hétérogénéité de l'économie y est prise en tant soit peu en compte, mais l'effort se justifie par l'ambition de la réforme.

CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE

CONTRIBUTIONS SUR LE PROJET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS

2. La non-prise en compte des expériences étrangères

Par ailleurs, il est incompréhensible de ne pas voir discuter des expériences similaires à l'étranger. Seuls les cas de l'Allemagne avec la TVA et de l'Italie avec une taxe contestée sur le chiffre d'affaires sont évoqués de façon très succincte (page 31 dans le cas de l'Allemagne et page 23 dans le cas de l'Italie). Or, beaucoup des effets de long terme, même s'ils étaient évalués avec des modèles pertinents et performants, seraient difficiles à appréhender en dehors de toute analyse comparée entre pays.

Pour ne citer qu'un seul exemple, le basculement des charges sur la valeur ajoutée défavorise l'accumulation de capital physique. Cet effet de (dé)croissance de long terme passe par le biais des mécanismes de croissance endogène, notamment en s'appuyant sur l'idée que l'accumulation de capital entraîne des effets externes. Une CVA qui tendrait à défavoriser l'accumulation du capital a des effets extrêmement difficiles à évaluer à long terme sur la croissance et l'innovation, et un éclairage international portant sur les conséquences qu'a eues ce type de réforme sur d'autres pays est indispensable avant d'entreprendre quoi que ce soit. Si aucune réforme de ce type n'a eu lieu à l'étranger, il faut peut-être se poser la question du pourquoi.

3. La modulation sectorielle et la concertation sociale

Un point qui découle du précédent : s'il fallait privilégier la piste de la modulation sur la base du ratio masse salariale sur valeur ajoutée (piste B), il faudrait envisager une modulation sectorielle pour ne pas pénaliser les secteurs à forte valeur ajoutée qui contribuent à la croissance par effets externes. Dans ce cas, nous recommanderions de laisser s'engager une discussion entre partenaires sociaux au niveau des branches : cette négociation devrait permettre d'éviter de fixer arbitrairement à un niveau centralisé des règles de fonctionnement sectorielles. Les partenaires sociaux auraient pour objectif de fixer conjointement le coefficient de modulation et la baisse des charges sur les salaires sous la contrainte que les recettes ne diminuent pas compte tenu de l'assiette existante. Ainsi, dans les secteurs où le capital est très mobile, les partenaires sociaux choisiraient vraisemblablement le statu quo et dans les secteurs où il est très peu mobile, ils pourraient faire preuve de plus d'audace dans l'ampleur du basculement, en faveur de l'emploi.

À cette solution, il existe cependant un obstacle juridique, soulevé par le rapport, à l'existence de taux de taxation différents pour des entreprises ayant le même ratio masse salariale/valeur ajoutée que les autres mais exerçant dans des secteurs différents. Ces entreprises seraient alors traitées différemment tout en étant identiques par ailleurs. La portée exacte de cet obstacle reste à déterminer puisque de nombreux dispositifs dérogatoires notamment au niveau du code du travail sont déjà en place. De plus, cet obstacle serait-il levé dès lors que le différentiel de taxation est le résultat d'un accord entre partenaires sociaux ou quand il est légitimé par un principe d'intérêt général comme l'emploi ? Les réponses à ces deux questions relèvent de la technique juridique et nous ne pouvons pas nous prononcer dessus, nous limitant à souligner que des solutions permettant de révéler une information – la mobilité du capital par secteur – peuvent être discutées de façon plus détaillée.

4. La TVA sociale et le niveau des prix

En ce qui concerne la TVA sociale, cette piste est généralement considérée dans la littérature comme portant sur une base plus inélastique que celle du capital et donc devant être préférée. En ce qui concerne la TVA (piste C), le rapport semble surtout concerné par les effets sur l'inflation. Pourtant, un peu d'inflation ne nuit pas nécessairement dès lors que cela facilite des ajustements réels en présence de rigidités nominales.

De plus, compte tenu de l'état macroéconomique des engagements européens qui enserrant la France, la contrainte représentée par l'inflation se pose moins que la contrainte du déficit des

CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE

CONTRIBUTIONS SUR LE PROJET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS

finances publiques. De deux maux, le moindre semble être celui d'une inflation très modérée. La spirale prix-salaires qui pourrait en être la conséquence sur laquelle le rapport insiste beaucoup est-elle si dramatique lorsque le niveau élevé de chômage a conduit depuis des décennies à une relative modération salariale ? Il est difficile de croire que nous sommes menacés d'une reprise de l'inflation par ce mécanisme à la suite d'une hausse de 1 à 2 points de TVA.

Le rapport souligne aussi les écarts de TVA avec d'autres pays tels que l'Allemagne auxquels cela conduirait nécessairement. Mais rien n'empêche de relever la TVA dérogatoire à 5,5 % plutôt que de toucher d'entrée à la TVA la plus élevée. Enfin, et c'est peut-être le plus important, rien n'empêche de mener de front une hausse de la TVA, source de recettes fiscales importantes, et des réformes structurelles visant à réduire les diverses restrictions à l'entrée dans le marché des biens soulignées par le rapport Cahuc-Kramarz qui identifie un gisement de 1 million d'emplois : ces réformes conduiraient à des baisses de prix importantes notamment dans les services (taxi, pharmacie, notaires...) qui pourraient absorber totalement ou partiellement la hausse des prix de la TVA.

Pourtant deux arguments, nous semble-t-il, limiteront l'intérêt de la manipulation des taux de TVA. Le premier est que, quelque faible serait son effet sur l'inflation, il pourrait entraîner en retour une réaction de la BCE qui viendrait compenser ou plus que compenser les gains que l'on en attend.

Le second, plus fondamental, est lié à la coordination des politiques économiques dans la zone euro. Une augmentation du taux de TVA équivaut, dans un premier temps, à une dépréciation du taux de change réel de la monnaie. Elle est donc par essence une mesure non coopérative qui pourrait à son tour susciter de la part d'autres pays des mesures non coopératives similaires. À long terme, il est peu probable que ce jeu non coopératif conduise à un gain pour l'ensemble des pays de la zone et très probable qu'il conduise à une perte. Si les décisions allemandes sur la question n'ont pas suscité de tollé général, c'est qu'il existe probablement un accord tacite sur le fait que l'Allemagne est entrée dans la zone euro avec une monnaie surévaluée. Il ne faudrait pas que le « *business* » d'import-export du chômage persiste dans la zone euro, car il pourrait conduire à remettre en cause l'Union économique et monétaire.

5. Conjecture : retour sur la pertinence de la CVA

Sous l'effet de l'augmentation des niveaux de vie et de la « révolution » des nouvelles technologies, nos économies évoluent de plus en plus vers des économies de services, où la part du capital immatériel va croissante. La R&D devient un facteur crucial de croissance et développement. Le travail qualifié joue un rôle fondamental dans le processus d'accumulation du capital immatériel. Les données statistiques manquent pour que l'on puisse distinguer dans le capital total des nations, la part de capital physique et celle de capital immatériel.

La CVA parce qu'elle taxe le capital physique (l'amortissement) est supposée être défavorable à son accumulation et donc à la croissance. Mais est-elle défavorable à l'accumulation du capital immatériel ?

Pour répondre à cette question, il faudrait conduire de nombreuses recherches théoriques et empiriques et s'accorder sur une définition du capital immatériel.

La réponse dépendra alors du degré de complémentarité supposé entre travail qualifié et très qualifié d'une part, capital physique et capital immatériel d'autre part.

Le cadre théorique existant suppose une assez forte complémentarité, entre capital physique et travail qualifié. Une modification de la taxation relative de ces facteurs ne devrait alors n'avoir que peu d'effets sur l'emploi dans une économie fermée, mais serait à long terme défavorable à l'emploi en raison de la mobilité du capital dans un monde globalisé.

CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE

CONTRIBUTIONS SUR LE PROJET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS

Mais si l'on suppose (comme cela semble intuitivement évident) que le degré de complémentarité entre travail qualifié et capital immatériel est beaucoup plus élevé que celui existant entre le premier et le capital physique, alors la CVA serait très favorable à l'accumulation du capital immatériel. Si l'on suppose de surcroît que la croissance de demain dans l'économie du savoir dépendra beaucoup plus de l'accumulation du capital immatériel que du capital tangible, alors il se pourrait que la CVA élève le sentier de croissance potentiel. Certes la mesure conduirait à une substitution entre les deux types de capitaux et il est difficile de dire *a priori* son effet sur le capital total de la nation, mais on perçoit qu'il n'est pas nécessairement défavorable.

Reste une question à trancher : le capital immatériel fait aussi l'objet de transactions marchandes. Par exemple, une entreprise qui en raison de la CVA investirait davantage dans le R&D pourrait être conduite à vendre des brevets. L'entreprise qui les achèterait les soumettrait alors à l'amortissement et serait taxée à ce titre. La CVA n'évite pas ainsi la taxation en cascade. Il faudrait alors pour bien faire déduire de la base taxable, l'amortissement des éléments immatériels de capital.

Ces réflexions sont pour l'instant des conjectures qui sont autant de pistes de recherche pour demain.